URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO METROPOLITANA[?]

Ricardo Ojima[1]

UM NOVO CENÁRIO OU APENAS UM NOVO DESAFIO?

O fim do século XX é, com freqüência, representado através do ano de 1989 como a data simbólica onde a forma estrutural que o mundo apresentava mudou radicalmente. A rearticulação dos Estados Nacionais no intuito de redistribuir as competências antes centralizadas engendrou, pelo menos no caso brasileiro, em uma situação onde os municípios se colocam frente a problemas que institucionalmente não foram capazes de absorver, pois ao mesmo tempo em que há um "deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, as estruturas político-administrativas continuam centralizadas" (ANDRADE, SIVIERO & FERREIRA, 2000:24). E no meio deste processo de irrealidade de programas e fundações, as instituições se tornam cada vez mais dependentes dos indivíduos, onde de um lado temos o desenvolvimento do vazio político das instituições ao passo que de outro lado temos o renascimento não institucional do político, por um retorno do sujeito individual às instituições da sociedade (ANDRADE, SIVIERO & FERREIRA, 2000:28).

Enfim, tais transformações – como sugerem autores como Beck, Giddens, Habermas, Lash, Castells, entre outros – ocorreram em várias esferas da vida social, mas, sobretudo, na esfera da cultura. As instituições modernas ainda se fazem sentir na sociedade contemporânea, mas muito do que elas representavam passou a assumir novos sentidos e novas direções; no caso das instituições políticas, não poderia ser mais evidente. O caso brasileiro, assim como as demais experiências nos países em desenvolvimento, estas questões são concomitantemente contundentes e fluídas. Assumindo a perspectiva da "sociedade de risco", a situação de países como o Brasil possui um caráter de duplo risco, onde coexistem não apenas os riscos ambientais mas sobretudo os riscos socioeconômicos (BUTTEL, MOL & SPAARGAREN, 2000: 13). Assim, a transformação da sociedade civil e suas interfaces com a delimitação das políticas públicas são características importantes para a compreensão dos limites e possibilidades de se abordar ambas de maneira adequada e minimamente responsável. O desafio é muito maior, pois vai além de uma visão pós-materialista; é importante na medida em que a evolução da questão

[?] Este trabalho é desdobramento da dissertação de mestrado defendida junto ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/UNICAMP) e avança sobre as principais questões do projeto de tese de doutoramento em demografia (IFCH/UNICAMP).

[1] Mestre em sociologia pelo IFCH/UNICAMP e Doutorando em Demografia IFCH/UNICAMP.

pode ser incluída na agenda de maneira integrada e não apenas como se fosse possível pensar em estágios evolucionistas do desenvolvimento das nações.

A questão de assumir riscos não é exclusividade da “alta modernidade”, e muito menos é uma criação dela, já que qualquer um que pretendesse descobrir novos países ou continentes no século XVI – tal como Cristóvão. Colombo – certamente estaria assumindo riscos, talvez até sendo chamado de louco. A grande diferença é que estes eram riscos individuais e não perigos eminentes de escala mundial ou regional, assim como a proliferação das usinas de fissão nuclear, a estocagem de lixo atômico ou as incertezas geradas pelo padrão altamente consumista do final do século XX. Assim, no período das grandes navegações havia uma conotação de bravura e aventura nos riscos, e não um potencial de autodestruição de toda a vida na terra (BECK, 1992:21).

Neste contexto, a situação econômica do Brasil e as recentes discussões acerca das questões ambientais estão intimamente conectadas. A questão ambiental não se resume apenas à preservação de espécies ou a conservação de ecossistemas, ela permeia toda a dinâmica social, pois já não podemos destacar interesses como este da dinâmica das relações humanas. As áreas urbanas – local de intensa desigualdade social e ambiental – sempre foram associadas a espaços não naturais, estranhos e muitas vezes opostas à natureza, fato que legitimou por muito tempo a prática ambientalista de proteção e conservação somente nas ditas áreas “naturais”. Os aspectos sociais e todos os entraves e dilemas urbanos parecem não fazer sentido enquanto políticas públicas ambientais (TORRES, 1997: 2-9). Entretanto, estes são devires hoje internalizados pela dinâmica urbana e potencialmente surgem como ambientes de discussão institucionalizados perpassando os limites geopolíticos e permeando todo um sistema de relações sociais.

É preciso repensar as formas de gestão integrada e os processos que conduzem a dinâmica no mundo da vida, observando-os como um processo da dinâmica do sistema industrial em transformação, pois já não é mais apenas sobre a questão dos recursos naturais que se trata. É necessário repensar os paradigmas da sociedade e rever conceitos e utopias (HABERMAS, 1987). É um novo momento onde a

> *expansão da pobreza global e a demanda urgente por justiça global estão auto-evidentemente vinculadas a dilemas ecológicos. De modo que, visto de uma maneira adequada, a crise ecológica coloca estes problemas em primeiro plano. [Enfim], o que era – ou parecia ser – externo a vida social humana torna-se o resultado dos processos sociais (...), e [embora] a ecologia pareça dizer respeito totalmente à ‘natureza’, no fim, a natureza tem muito pouco a ver com isso* (BECK, GIDDENS & LASH, 1997: 225).

Vale destacar que o risco aqui exposto não diz respeito apenas aos perigos físico-biológicos objetivos, mas também os fundamentalmente através dos princípios de individuação, nos quais os atores tornam-se cada vez mais livres das expectativas normativas das instituições sociais (LASH, SZERSZYNSKI & WYNNE, 1996:2) e, se por um lado este “descolamento” potencializa riscos, por outro lado também potencializam novos modelos de pressão social e novas articulações sociopolíticas. A “’modernização reflexiva’ compreende as noções de que as escolhas humanas e institucionais não estão estruturalmente (sobre)determinadas pelas forças mestres do capitalismo, da industrialização, etc. e,. mais ainda, de que as soluções para os problemas da modernidade residem na modernização progressiva das sociedades” (BUTTEL, 2000:36). Assim, “’modernização reflexiva’ não significa menos e sim mais modernidade, uma modernidade radicalizada e contra os caminhos e categorias do cenário industrial clássico” (BECK, 1992:14) considerando, “como suposição básica, a libertação progressiva da ação em relação à estrutura” (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:145).

Nesta perspectiva, a emergência de novas instituições e formas de associativismo tem indicado uma nova perspectiva para estas contundentes transformações. Os Estados Nacionais de outrora formam coalizões e, a partir daí, novos paradigmas parecem despontar, talvez os mesmos paradigmas remodelados à moda do “controle” que sugere Deleuze (1990), mas com certeza não é exagero afirmar que a sociedade contemporânea caminha para um novo e complexo cenário social, político e econômico onde os poderes dos atores sociais (atividade social) são sempre crescentes em relação à estrutura (DELEUZE, 1990:136), sendo “sustentados pelo entrelaçamento articulado de redes globais e locais de estruturas de informação e comunicação” (DELEUZE, 1997:147). Segundo Beck (1997) é, entre outras coisas, o momento onde, de forma bastante inesperada, acabou o mundo comunista. Mas não será este apenas mais um exemplo das marcas desta época? Talvez ainda seja cedo para dar uma resposta satisfatória. Assim, se por um lado, ascendem as principais radicalizações da vitória do modelo industrial ocidental, por outro, surge uma nova forma social. Não se trata exatamente da crise do modelo capitalista; trata-se de suas próprias vitórias impondo uma necessidade de adaptação e transformação social mais importante ainda (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:11).

RISCOS, POPULAÇÃO E MEIO AMBIENTE

A idéia de crise remete a um período momentâneo (curto ou longo), mas que de uma forma ou de outra será vencido. Esta perspectiva é conveniente para o modelo atual e menospreza o potencial transformador de uma mudança efetiva nas ideologias e paradigmas da sociedade contemporânea. Toda

esta dinâmica do processo de desenvolvimento do mundo moderno está diretamente relacionado a uma racionalidade tipicamente ocidental (HABERMAS, 1991), de modo que o curso do desenvolvimento moderno centralizado na economia industrial tem o seu foco no desenvolvimento das forças produtivas e conseqüentemente no desenvolvimento da técnica e da ciência. A racionalidade do progresso técnico-científico engendrou um processo de instrumentalização da técnica (HABERMAS, 1994) que se tornou matriz do desenvolvimento social.

Neste sentido, a sociedade atual enfrenta também uma inversão na capacidade de suporte do sistema de produção. Ou seja, "na 'modernidade reflexiva' a premissa do sistema de produção fica em torno da distribuição dos riscos e não mais sobre a distribuição de seus benefícios" (BECK, 1992:3). A transição do período industrial para o período de risco da modernidade ocorre do dinamismo autônomo da modernização, trazendo à tona todos os efeitos colaterais latentes que foram produzidos ao longo da expansão progressiva do modelo de produção (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:16).

Enfim, a crise das instituições conduzidas no período industrial está centrada na capacidade de recodificar a distribuição dos bens – renda, emprego, segurança – para quais foram "programadas", em uma nova realidade em que devem coordenar a manutenção destes bens com a capacidade de gerenciar os efeitos colaterais, ou seja, controlar a imprevisibilidade contraditória engendrada pelo desenvolvimento do conhecimento humano – estrangulamento dos recursos naturais, miséria e pobreza na periferia da sociedade (BECK, GIDDENS & LASH, 1997:16). Na esteira desta abordagem teórica emerge a categoria risco ambiental que, principalmente, no âmbito dos estudos demográficos é uma abordagem recente e, em grande parte, por ser construída (TORRES, 2000: 67), mas que aparenta ser, segundo Hogan (2001: 41), uma abordagem promissora no sentido de captar as relações população/meio ambiente, já que as categorias usuais para a análise demográfica nem sempre são capazes de revelar as conseqüências da deterioração ambiental/social.

Como já foi dito anteriormente, a diferença dos riscos da "sociedade de risco" para o que se pensa no senso comum é o fato de que hoje os riscos se apresentam de uma maneira global e principalmente por estarem imersos em um conjunto de "sistemas peritos" onde a razão e observação cotidiana (e até mesmo científica) não podem atingir. O maior desafio para se apreender tais riscos está nos desafios metodológicos e operacionais que estes nos impõem. Enfim, podemos dizer que, se em um momento tínhamos alguma clareza da relação entre o agente "ameaçador" e o agente "receptor" e conseqüentemente uma maior possibilidade de identificar populações expostas a riscos diferenciados, a categoria risco (através desta perspectiva) não permite a mesma realidade. A sociedade de risco é marcada pelas incertezas.

MUDANÇA SOCIAL E A ABORDAGEM AMBIENTAL: "VARIÁVEIS COMPLEXAS"

Como indica Buttel (2001:29), o movimento ambiental aponta para "uma das forças sociais definidoras nas sociedades do fim do século XX". Tais novos movimentos sociais (como ecologia, feminismo, pacifismo, etc), "envolvem, incorporam ou refletem novos padrões estruturais nas sociedades modernas". E, se por um lado tornam-se novos veículos de expressão e de auto-identificação,

> *[por outro] estão preenchendo o vazio político deixado pelo declínio dos focos tradicionais de ativismo político e de agregação de interesses (especialmente partidos políticos e arranjos corporativistas). (...) o movimento está se tornando um dos principais eixos da política e das instituições culturais das sociedades avançadas (BUTTEL, 2001:29-30).*

Esta nova tendência mais central nos dias de hoje envolve duas premissas básicas: (1) A modernização (avanço do conhecimento científico, a divisão do trabalho, a 'globalização' e os novos padrões de transformação tecnológico na indústria e no consumo), mais do que serem os principais responsáveis pela degradação ambiental estão entre as potenciais soluções dos problemas ambientais; e ainda (2) que o ambiente é mais 'social' no sentido de que está mais conectado à crenças, ideologias, discursos, e construções sociais do que à restrições e limites físico-materiais (BUTTEL et al., 2002).

Não há como, portanto, deixar de pensar a questão ambiental como parte inerente à dinâmica social. Neste sentido, a relação população/meio ambiente talvez careça de uma maior centralização teórico-metodológica para consolidar estruturas capazes de dar conta desta relação sem se restringir apenas a riscos físico-biológicos ou físico-materiais. Ou seja, se a natureza tem muito pouco a ver com a ecologia (BECK, GIDDENS & LASH, 1997: 225), a perspectiva da sociedade de risco parece conter lampejos de uma proposta viável para a inserção efetiva da problemática ambiental no processo de mudança social. E, se ainda é tratado de distintas maneiras e ainda retém uma abordagem difusa (HOGAN, 2001: 448) pela demografia, talvez a abordagem da "alta modernidade" ou da "sociedade de risco" possa dar conta das transformações sociais ocorridas no fim do século XX. Talvez seja a dificuldade em romper com a perspectiva da modernização ou do materialismo-histórico, o principal desafio para a inserção do meio ambiente na agenda das discussões tanto na esfera social como na da ação política.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESAFIOS PARA A GESTÃO URBANA

Um exemplo interessante de novos desafios para a gestão urbana através desta perspectiva de reestruturação é a experiência brasileira na gestão de recursos hídricos que incluiu tanto a questão ambiental quanto a gestão urbana intergovernamental (OJIMA, 2003) e apresenta-se como uma alternativa viável e competitiva frente à gestão segundo a área metropolitanas. Afinal, nas regiões metropolitanas, o município-sede acaba "sufocando" e criando problemas para os demais municípios vizinhos. Tais problemas surgem a partir do mesmo motivo pelo qual este município se beneficia, ou seja, da relação intrínseca à dinâmica econômica, social e, sobretudo, de status político que a participação de tal ou qual região metropolitana oferece aos municípios integrantes.

Em um cenário de reestruturação da esfera político-institucional, tais vantagens se tornam menos evidentes frente aos problemas. No sentido da distribuição dos riscos, estes se tornam mais claros na medida em que a interconexão entre regiões e instituições passa a ser menos valorizada. Dito de uma outra maneira, se as relações interinstitucionais não dependem mais necessariamente de nexos exclusivamente territoriais para se desenvolverem, as vantagens comparativas também diminuem frente aos problemas que se interpõem a eles. Pesquisas recentes[2] indicam que os maiores bolsões de pobreza, ou seja, áreas contíguas de privação social, se localizam nas regiões fronteiriças dos municípios, principalmente entre o município-sede e o seu entorno. Isso ocorre tanto em regiões metropolitanas institucionalizadas como nas demais regiões polarizadas por centros econômicos regionais.

Tomando o caso dos recursos hídricos como parâmetro, o avanço progressivo da mancha urbana demanda um planejamento municipal capaz de levar água potável de qualidade para regiões cada vez mais distantes do centro (onde existe maior infraestrutura disponível). Este fato faz com que as perdas (por rompimentos de adutoras, vazamentos e pelo próprio preenchimento das tubulações) aumentem. Os processos de uso e ocupação do solo e suas particularidades nas áreas urbanas estão diretamente relacionados ao meio ambiente urbano, ao mesmo tempo em que estão evidentemente vinculadas à distribuição populacional e, porque não dizer, embutidas (mesmo que sutilmente) em cada um dos componentes da dinâmica demográfica.

Enfim, é necessário apreender tais relações de modo que sejam viáveis as articulações intermunicipais. É preciso incentivar a cooperação institucional através da redução do federalismo predatório, pelo menos no âmbito subnacional (municípios). Experiências como a que existe na gestão por bacias hidrográficas, especialmente como no caso das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí,

[2] Mapa da Vulnerabilidade Social, Centro de Estudos da Metrópole (CEM) – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

indicam que é uma tarefa difícil e árdua, pois mesmo após mais de uma década de discussões, a solução ainda não parece chegar a um consenso. Mas, por outro lado, essas experiências mostram que o rompimento da competição predatória é possível e abre possibilidades mais otimistas para o planejamento regional com a participação e a articulação construtiva para uma região efetivamente integrada, principalmente em uma perspectiva onde a noção de fronteiras sofre inúmeros questionamentos. Não apenas as fronteiras territoriais estão sendo repensadas como unidades de análise e planejamento, mas também as fronteiras teóricas e possibilidades metodológicas de compreensão da realidade complexa da sociedade contemporânea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recentes transformações sociais, políticas e econômicas engendraram uma correlação de forças nunca antes experimentadas pela sociedade moderna. Segundo alguns autores já citados aqui, está transformação assume características tão acentuadas e agudas que podemos considerar o processo como um novo momento em que passamos por rupturas e novos paradigmas exigem novas abordagens para os novos problemas que surgem a partir das soluções provenientes do modelo de desenvolvimento.

Enveredar-se no caminho da abordagem aqui suscitada não é o mais curto e muito menos se tem certeza do destino que se pode atingir. Mas é fato que são necessários novos paradigmas para a compreensão da sociedade contemporânea. Assim, os estudos de população devem acompanhar tais desafios, para não ficar aguardando o desenrolar dos fatos como espectador e descritor da realidade até que se chegue a um consenso, ou que a situação se estabilize. Algum avanço já foi realizado neste contexto, é verdade, mas com certeza ainda é muito pouco perto do que se tem pela frente. Desafios cada vez maiores se interpõem aos estudos. O que se espera é que novas perspectivas apontem no cenário acadêmico e, sobretudo, no âmbito das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. & COSTA, V.M.F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**, PESQUISAS, Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, nº 12, São Paulo, 1998.

ALMEIDA, M. H. T. “Federalismo e políticas sociais”, in **Revista brasileira de ciências sociais**. N.28, 88-108pp., junho, 1995.

ANDRADE, T. FERREIRA, L. & SIVIERO, S. "A internalização da Proteção Ambiental nas políticas municipais das bacias dos rios Piracicaba e Capivari". In **Caderno 6 - NEPAM**, Brochura, FAPESP:projeto temático, 2000.

BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a new modernity**. Sage Publications, London, 1992.

____________. **The reinvention of politics**. Translated by Mark Ritter, Polity Press, Cambridge, 1997.

BECK, U. GIDDENS, A. & LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética ma ordem social moderna**. Trad. de Magda Lopes, Ed. UNESP, São Paulo, 1997.

BUTTEL, F.H. "A sociologia e o meio ambiente: um caminho tortuoso rumo à ecologia humana". In **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**. Ed. UNESP, São Paulo, v. 15, 1992, 69-94pp.

___________ . "Instituições sociais e mudanças ambientais". In **A questão ambiental e as ciências sociais. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**. Campinas, Ano 8(2):9-37, 2001.

___________ . "Sociologia Ambiental, qualidade ambiental e qualidade de vida: algumas observações teóricas", in **Qualidade de Vida & Risco Ambiental**. HERCULANO, S; PORTO, M.F.S. & FREITAS, C.M. (ORGS.), Ed. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2000, 29-47pp..

BUTTEL, F.H., MOL, A.P.J.& SPAARGAREN, G. "Introduction: globalization, modernity and environment", in **Environment and Global Modernity**, Sage, London, 2000, 1-15pp..

BUTTEL, F.H., DICKENS, P., DUNLAP R.E., & GIJSWIJT, A. "Sociological theory and the Environmentt: An Overview and Introduction". In BUTTEL et aliii (orgs.), **Sociological Theory and the environment: Classical foundations, Contemporary insights**. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2002.

CARMO, R.L. **A água é o limite? Redistribuição espacial da população e recursos hídricos no Estado de São Paulo**. Tese de doutoramento em Demografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

CRUZ, M.C.M.T. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. Inst. Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades**, Ed. Paz e Terra, 279-301pp., São Paulo, 2002.

DELEUZE, G. "Controle e Devir" in **Conversações**, 1990.

___________ . "Post Scriptum sobre as sociedades de controle", in **Conversações**, 1990.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental – sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**, Editorial Boitempo, São Paulo, 1998.

___________ . “Sociologia ambiental, teoria social e a produção intelectual no Brasil”. In **A questão ambiental e as ciências sociais**. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, Ano 8(2):39-70, 2001.

FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Ed UNICAMP, Campinas, 1996.

GIDDENS, A. **As Conseqüências da Modernidade** . S. Paulo, Editora Unesp, 1991.

GIOVANNINI, Fábio. “A democracia é boa para o ambiente?”, in **Revista Ambiente & Sociedade** – Ano I – no 1, 2o semestre de 1997, UNICAMP, Campinas, 103-115pp.

HABERMAS, J. “Um perfil filosófico-político: entrevista com Juergen Habermas”, in **Novos Estudos CEBRAP**, n.18, 77-102pp., set., 1987.

____________ . “Habermas: Mão e contra-mão” in **Novos Estudos CEBRAP** n.31, 07-23pp., out., 1991.

____________ . Técnica e ciência como “ideologia”, **Biblioteca de Filosofia Contemporânea** - ed. 70, trad. Artur Mourão, Lisboa, 1994.

HOGAN, D.J. “Desenvolvimento sustentável na bacia hidrográfica do rio Piracicaba: limites e possibilidades”. In FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Ed. UNICAMP, Campinas, 1996.

HOGAN, D.J. “Indicadores Sociodemográficos de Sustentabilidade”, in **Migração e Ambiente nas aglomerações urbanas**. HOGAN, et al. (ORGS.), Núcleo de Estudos de População / UNICAMP, Campinas, 2001.

HOGAN, D.J. BERQUÓ, E. & COSTA, H. S. M. (orgs) **Population and environment in Brazil: Rio + 10**. NEPO/UNICAMP, CNPD, ABEP, NEPO, Campinas, 2002.

HOGAN, D.J. et aliii (ORGS) **Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente**. Núcleo de Estudos de População NEPO / UNICAMP, Campinas, 2000.

LASH, S., SZERSZYNSKI, B. & WYNNE, B. **Risk, environment & modernity: towards a new ecology**. Sage Publications, London, 1996.

MARTINE, G. (org.). **População, meio-ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições**. Ed. UNICAMP, Campinas, 1996.

OJIMA, Ricardo. **Instituições políticas e mudança ambiental: os novos arranjos institucionais na gestão de recursos hídricos e suas interfaces políticas**. Orientadora: Leila da Costa Ferreira, Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, 2003.

TORRES, H.G. **Desigualdade ambiental na cidade de São Paulo**. (Tese de doutorado) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

TORRES, H.G. “A demografia do risco ambiental”, in **População e Meio Ambiente: debates e desafios**. TORRES, H. & COSTA, H. (ORGS.). Ed. SENAC, São Paulo, 2000.